



**THE MITCHELL GROUP, I N C**

**RAPPORT FINAL**

**MISSION D'APPUI DANS LA DEFINITION DES  
CHARGES INDIRECTES POUR LA COUVERTURE  
DES DEPENSES DES STRUCTURES  
TRANSVERSALES DE L'INSAH  
DU 16 AU 29 MAI 2001**

*Rapport rédigé par : Docteur Maïna Boukar Moussa, Directeur du Cabinet d'Etudes et  
Conseil Maïna Boukar*

Cabinet d'Etudes et Conseil Maïna Boukar, BP 11 489  
Téléphone et fax : (00227) 73 42 88 – E-mail [cabmaina@intnet.ne](mailto:cabmaina@intnet.ne)  
Niamey - REPUBLIQUE DU NIGER

---

**SAHEL REGIONAL PROGRAM**  
**Contact N° TMG/SRP – AOT-C-00-99-00264-00.**

## SOMMAIRE

<b><u>1.CONTEXTE DE LA MISSION ET TERMES DE RÉFÉRENCE</u></b> .....	<b>3</b>
<b><u>2. LE FINANCEMENT DE L'INSAH</u></b> .....	<b>5</b>
<b><u>2.1 ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE DE FINANCEMENT ET ÉVOLUTION PRÉVISIBLE</u></b> .....	<b>5</b>
<i><u>2.1.1 L'important écart observé entre les budgets approuvés et les ressources mobilisées et leurs fluctuations d'une année à l'autre</u></i> .....	<b>5</b>
<i><u>2.1.2 Le faible niveau d'exécution des dépenses budgétaires</u></i> .....	<b>6</b>
<i><u>2.1.3 La forte concentration de ce financement sur quelques partenaires</u></i> .....	<b>6</b>
<i><u>2.1.4 La couverture partielle des charges transversales malgré les consultations organisées sur ce problème</u></i> .....	<b>6</b>
<i><u>2.1.5 L'inexistence des ressources propres en matière d'investissement</u></i> .....	<b>7</b>
<i><u>2.1.6 La baisse du volume de financements</u></i> .....	<b>7</b>
<b><u>2.2 LA PROBLÉMATIQUE DU FINANCEMENT DES COÛTS INDIRECTS DE L'INSAH</u></b> .....	<b>9</b>
<i><u>2.2.1 Définitions et concepts (nous reprenons les définitions et concepts contenus dans le document de Bruno Detournay que nous considérons très pertinents)</u></i> .....	<b>9</b>
<i><u>2.2.2 Le problème de financement des coûts indirects</u></i> .....	<b>10</b>
<b><u>3. ANALYSE DES PRATIQUES DES PRINCIPAUX BAILLEURS DE FONDS DE L'INSAH SUR LE FINANCEMENT DES COÛTS DIRECTS</u></b> .....	<b>11</b>
<b><u>3.1 DANS LA MISE EN PLACE DE L' APPUI INSTITUTIONNEL DIRECT</u></b> .....	<b>11</b>
<b><u>3.2 DANS LA PRISE EN COMPTE DES FRAIS GÉNÉRAUX</u></b> .....	<b>11</b>
<b><u>4. DÉTERMINATION D'UN NIVEAU OPTIMUM DES CHARGES INDIRECTES</u></b> .....	<b>13</b>
<b><u>5. SCHÉMA DE COUVERTURE DES COUVERTURES DES CHARGES À STRUCTURES</u></b> .....	<b>15</b>
<b><u>5.1 LA BUDGÉTISATION DES FRAIS GÉNÉRAUX AU NIVEAU DES PROJETS ET PROGRAMMES</u></b> .....	<b>15</b>
<b><u>5.2 LA FACTURATION DES TEMPS CADRES</u></b> .....	<b>15</b>
<b><u>5.3 LA DIRECTISATION MAXIMALE DES CHARGES INDIRECTES SUR LES PROJETS/PROGRAMMES FINANCÉS</u></b> .....	<b>15</b>
<b><u>5.4 L' AMÉLIORATION DES CAPACITÉS DE GÉNÉRATION DES RESSOURCES PROPRES</u></b> .....	<b>15</b>
<b><u>6. PROPOSITIONS</u></b> .....	<b>17</b>
<b><u>7. CONCLUSIONS</u></b> .....	<b>19</b>
<b><u>ANNEXES</u></b> .....	<b>20</b>

## **1. Contexte de la mission et termes de référence**

L'Institut du Sahel, qui est une institution spécialisée du CILSS, a été créé à l'issue de la sixième Session du Conseil des Ministres du CILSS, tenue en Décembre 1976 à N'djamena. Il a pour mission d'assister les Etats membres, à travers la recherche, à définir des stratégies et à mettre en œuvre des programmes susceptibles de les aider à assurer la sécurité alimentaire sans mettre en danger l'environnement.

Dans cette optique, l'INSAH est chargé au niveau des Etats, de la coordination, de l'harmonisation et de la promotion des activités de recherches agronomiques et de population-développement, en vue de favoriser l'émergence d'un espace scientifique sahélien performant et dynamique pour un développement durable. Pour accomplir sa mission et exercer son rôle de coordination, l'INSAH s'appuie sur deux programmes majeurs techniques qui sont :

- le programme majeur recherches agronomiques (AGROSOC) dans les domaines de sécurité alimentaire et de la gestion des ressources naturelles ;
- le programme majeur population et développement (CERPOD) dans le domaine de la population et de développement.

Pour l'exécution de ces programmes, deux modes de financement sont utilisés par l'INSAH :

- la contribution des Etats ;
- et le financement projets.

Le premier mode de financement est devenu de plus en plus hypothétique dans sa mise en oeuvre compte tenu de la situation de crises des finances publiques des Etats membres. Celles-ci se sont traduites de manière générale par une réduction drastique des subventions nationales.

Le deuxième mode de financement constitue actuellement la principale source de mobilisation des ressources pour les programmes majeurs et pour leur pérennisation, malgré la durée limitée dans le temps des projets y afférents. A ce niveau le financement est assuré par une multitude de bailleurs de fonds extérieurs avec des politiques et des procédures de financement différentes, notamment dans la prise en charge des coûts transversaux.

Pour prendre en compte les exigences des bailleurs de fonds et pour créer les conditions susceptibles d'assurer une stabilité financière aux unités opérationnelles chargées de mettre en œuvre ces programmes, l'INSAH en accord avec ses partenaires a entrepris plusieurs réflexions et consultations sur la problématique des charges indirectes en particulier dans le cadre du programme majeur : CERPOD.

A cet effet, plusieurs études ont été réalisées en 1992, 1993 et 1995. Toutes ces études ont permis de faire ressortir la pertinence de l'application d'un taux acceptable de couverture des charges des structures transversales.

Malgré tout, le problème est resté entier. Ainsi, on peut constater que, non seulement les appuis institutionnels apportés par les bailleurs de fonds sont de nature différente, mais aussi la définition ou tout au moins la composition des charges indirectes est diversement interprétée par ces derniers.

Face à cette situation et pour tenir compte du changement observé dans la structure des bailleurs de fonds avec seulement la présence de deux bailleurs principaux (USAID et UNION EUROPEENNE) dont les financements prennent fin courant 2001, l'INSAH a demandé la réalisation de la présente étude en vue de rapprocher les visions des partenaires sur la problématique des charges indirectes et de proposer des alternatives en matière de leur recouvrement.

Cette étude vise, en particulier les objectifs suivants :

- Etudier et expliciter les pratiques des principaux bailleurs de l'INSAH en la matière ;
- proposer le niveau optimum en rapport avec la situation actuelle des activités ;
- Proposer des schémas de couverture desdites charges ;
- Analyser le niveau des charges indirectes actuelles, en rapport avec les financements des activités ;
- Analyser les études antérieures effectuées au CERPOD et l'étendre à tout l'INSAH ;
- Déterminer et proposer un ou plusieurs scénarii pour la couverture des charges indirectes pour le fonctionnement de toutes les structures à fonction transversale de l'INSAH.
- Produire un rapport général d'activité à soumettre à l'USAID à travers TMG.

Pour réaliser cette mission, l'INSAH a sollicité une assistance technique de courte durée à travers TMG/USAID.

Le présent rapport constitue la synthèse des analyses pertinentes et propositions tirées des études antérieures et des résultats de la présente mission. Cette dernière s'est déroulée du 16 au 29 Mai 2001 au siège de l'INSAH à Bamako.

Le Consultant tient à remercier pour leur disponibilité, leurs conseils et leur soutien, toute l'équipe du Centre de Gestion et celle de TMG-Mali et particulièrement :

- Monsieur Fassery Doumbia, Responsable du Centre ;
- Monsieur Hamari Soumaoro, Chef de service comptable et financier ;
- Monsieur Jorge Oliveira, Conseiller de TMG/SRP Mali
- Madame Tangara Minata Sidibé, assistante Administrative et financière de TMG/SRP Mali.

## **2. Le financement de l'INSAH**

Comme il a été souligné plus loin, le financement de l'INSAH repose sur deux modes : la contribution des Etats et les financements projets s'appuyant sur des budgets projets.

A partir de l'Accord de PRAIA en 1994, il a été convenu, avec les différents partenaires, un certain partage de responsabilités dans le financement. Selon cet accord, les contributions des Etats serviraient à financer le noyau dur (dans le cas de l'INSAH, il s'agit des salaires du Directeur Général, de son personnel d'appui et de son fonctionnement) et celles des partenaires sous la coordination du Club du Sahel assureraient le financement des programmes majeurs.

Mais dans la réalité, la mise en application de cet accord n'a pas été suivie par toutes les parties et connaît de plus en plus des problèmes ces dernières années.

Il faut souligner, d'abord, que les crises des finances publiques vécues par les différents Etats ont rendu leurs contributions de plus en plus aléatoires. Ensuite certains bailleurs de fonds traditionnels ont recentré leurs interventions sur les projets et/ou programmes/pays au détriment des programmes régionaux. Enfin des changements importants sont intervenus dans les philosophies et les politiques d'aide au développement suivies par ces partenaires en général, et dans leurs politiques et procédures de financement, en particulier.

Ces différentes évolutions ont marqué de manière incontestable la situation de financement des différents programmes d'aide au développement.

Aussi, la situation actuelle et à venir du financement de l'INSAH sera tributaire de ces différents changements.

### **2.1 Analyse de la situation actuelle de financement et évolution prévisible**

L'analyse des documents financiers et budgétaires relatifs aux deux programmes majeurs, fait ressortir que l'INSAH rencontre des difficultés en matière de financement, notamment de ses charges de structure. Cette situation est caractérisée par les aspects suivants : i) ***l'important écart observé entre les budgets approuvés et les ressources mobilisés et leurs fluctuations d'une année à l'autre ; ii) le faible niveau d'exécution des dépenses budgétaires ; iii) la forte concentration de ce financement sur quelques partenaires ; iv) la couverture partielle des charges transversales ; v) l'inexistence des ressources propres d'investissement ; v) et la baisse en termes absolus du volume de financement.***

#### **2.1.1 L'important écart observé entre les budgets approuvés et les ressources mobilisées et leurs fluctuations d'une année à l'autre**

Au niveau des deux programmes majeurs, la situation se présente comme suit :

- Le CERPOD a mobilisé pour la période 1998-2000 successivement 54%, 57% et 67% des budgets approuvés;
- AGROSOC a mobilisé 81,4% en 1998 et 109% en 1999.

Cette situation révèle que les budgets ne sont pas élaborés sur la base des programmes reposant sur des besoins réellement identifiés dont les financements sont mobilisables. Il s'agirait plutôt de souhaits.

### **2.1.2 Le faible niveau d'exécution des dépenses budgétaires**

Pour la période 1998-2000, l'évolution du taux d'exécution des dépenses budgétaires par rapport aux ressources effectivement mobilisées se présente ainsi pour les deux programmes majeurs :

	1998	1999	2000
CERPOD	48%	55%	67%
AGROSOC	83,55%	57%	53%

Des discussions avec certains bailleurs de fonds et des entretiens avec des responsables de l'Institut ont fait ressortir que ce rythme d'exécution des dépenses s'explique par les facteurs suivants :

- le retard lié à la mise en place des budgets, au déblocage et à l'avance des fonds ;
- les lourdeurs institutionnelles et administratives dans le démarrage effectif des activités programmées (délais importants pris dans la finalisation des conventions, dans leur signature ; méconnaissances des procédures des bailleurs de fonds etc..).

### **2.1.3 La forte concentration de ce financement sur quelques partenaires**

Pour la période 1998-2000, on peut constater la situation suivante relative aux ressources mobilisées au niveau des deux programmes majeurs :

- CERPOD :
  - en 1998, 71% des ressources mobilisées proviennent de l'USAID ;
  - en 1999, 72,2% des ressources proviennent de l'ACDI (23,2%) et de l'USAID (49%),
  - en 2000, 71,2% des ressources proviennent de l'ACDI (17%) et de l'USAID (54,2%) ;
- AGROSOC :
  - En 1998, 71,7% des ressources proviennent de l'USAID (41,3%) et l'Union Européenne (30,4%) ;
  - en 1999, 73% des ressources proviennent de l'USAID (50,6%) et de l'Union Européenne (22,4%) ;
  - La situation reste inchangée pour l'année 2000.

Cette situation a pour conséquence de faire supporter la charge de financement de l'Institut par un nombre réduit de partenaires ; ce qui n'est pas soutenable à terme.

### **2.1.4 La couverture partielle des charges transversales malgré les consultations organisées sur ce problème**

Le financement des charges de structure de l'INSAH (loyer, personnel administratif et de gestion, électricité, eau, téléphone, entretien etc..) est partiellement assuré dans certains cas à travers des aides ponctuelles (dons-subventions). D'une manière générale la couverture

des charges indirectes est intégrée, pour certaines dépenses, comme composante dans les budgets établis au niveau des projets selon différentes modalités suivantes :

- l'application d'un taux de frais généraux plus au moins arbitraire aux coûts directs des projets. Cette modalité concerne un nombre limité de bailleurs ;
  - le financement par les différents programmes d'une partie des charges de structure sous forme de ligne budgétaire (salaire du personnel administratif, location des bâtiments etc...).
- Cette modalité est pratiquée par la majeure partie des bailleurs de fonds. Elle résulte d'une succession d'accords régulièrement négociés plus ou moins indépendamment avec chaque bailleur de fonds. Une des conséquences de cette situation est qu'il est impossible de trouver une logique claire dans la répartition de ces contributions entre les différents partenaires.
- D'autre part du fait que ces financements s'apparentent à des appuis institutionnels directs, qui sont de plus en plus abandonnés par les partenaires, cette modalité ne permet pas d'assurer une visibilité à l'Institut.

La persistance d'une telle tendance entraînerait une situation de découvert permanent, ferait peser continuellement une menace de suppression de postes du personnel administratif pourtant nécessaire dans la conduite des activités et in fine, elle provoquerait la démotivation des chercheurs à cause de la précarité des conditions de leur travail.

### **2.1.5 L'inexistence des ressources propres en matière d'investissement**

L'institut ne dispose pas de capital et ne bénéficie pas en plus de dotation. Les seuls investissements réalisés sont ceux qui sont requis par les projets et/ou programmes exécutés au niveau de deux programmes majeurs.

### **2.1.6 La baisse du volume de financements**

Malgré une certaine évolution en valeur relative, une baisse en valeur absolue de tous les financements est observée (cf. évolution des ressources mobilisées de 1998 à 2000).

De l'analyse des documents budgétaires pour la période 1998-2000, il ressort que le volume de ressources mobilisées auprès des bailleurs de fonds est en baisse, particulièrement dans le cas du programme majeur CERPOD.

Situation de l'exécution budgétaire (recettes) de 1998 à 2000 (en millions de francs)

<b>CERPOD</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Budget approuvé	2 061 376 135	1 860 226 939	1 238 736 730
Recettes mobilisées	1 120 789 055	1 064 742 180	830 678 900
Volume des recettes extérieures mobilisées	931 636 582	848 016 708	736 274 707
Ressources propres	189 152 173	216 725 472	94 404 192

**AGROSOC**

Budget approuvé	1 332 162 823	1 074 788 579	-
Recettes mobilisées	1 009 748 115	1 173 649 596	-
Volume des recettes Extérieures mobilisées	1 009 748 115	1 173 649 596	-

Il faut noter que même les projets actuellement financés le sont sur des reliquats de financement ou sur des financements qui prendront fin courant 2001.

Au plan des ressources propres définies comme des ressources générées par des prestations de services fournies par les programmes majeurs (formations et séminaires, facturation des taux de frais à certains projets, facturation en temps cadres, etc...), on constate une certaine évolution favorable (cf. évolution des ressources propres mobilisées de 1998 à 2000).

## Evolution des ressources générées par l'INSAH

Années	1998	1999	2000
Prestations			
Overhead	48 611 379	51 349 112	13 901 502
Temps cadres	76 700 824	165 376 360	80 502 691
Séminaires et formations	63 840 270	-	-
Total	189 152 473	216 725 472	94 404 193

Sources : Doc CERPOD

De 1998 à 2000 elles ont représenté successivement 17%, 20,3% et 11,4% des ressources totales mobilisées.

La situation relative à la baisse des ressources extérieures résulte de la réduction réelle du financement due à la fin de certaines conventions de financements et au recentrage opéré par certains bailleurs de fonds traditionnels sur le financement des projets et/ou programmes nationaux (pays Bas, ACDI) au détriment des programmes régionaux.

Au plan des ressources générées par l'Institut, il faut souligner l'insuffisance des efforts fournis pour améliorer les capacités à générer plus de ressources propres. En effet, une très grande partie des ressources actuellement générées proviennent de la facturation des prestations aux projets, alors qu'il subsiste des nombreuses autres opportunités en dehors des financements projets qui pourraient être exploitées (organisation des séminaires, vente de données, agence d'exécution etc..) et qui ne le sont pas suffisamment pour le moment.

## **2.2 La problématique du financement des coûts indirects de l'INSAH**

**2.2.1 Définitions et concepts** (nous reprenons les définitions et concepts contenus dans le document de Bruno Detournay que nous considérons très pertinents)

### **a) Notion des charges indirectes et directes**

La notion de charges directes et indirectes est donc une notion relative qui n'a de valeur qu'à un moment donné et par rapport à un objet donné. Cette dissociation relève d'une décision managériale propre à l'entreprise et non d'une réglementation ou de pratiques strictement codifiées.

Une fois admis ce principe, il convient également de dépasser les difficultés liées au vocabulaire utilisé. Les charges indirectes sont souvent assimilables en partie, aux charges liées à la structure même de l'entreprise. De même, les charges indirectes ont fréquemment (mais pas toujours) un caractère « général » c'est à dire commun à toutes les productions de l'entreprise. Dès lors, l'on verra employer (de manière abusive) indifféremment les terminologies charges de structure et frais généraux pour parler des charges indirectes.

La situation se complique encore si l'on considère l'habitude qui consiste à utiliser le néologisme « directisation » et le verbe correspondant « directiser », pour désigner l'opération consistant à répartir et imputer des charges indirectes sur les productions. Ce néologisme s'explique par le fait que cette opération revient à découper à l'aide de clés (par exemple, des unités d'œuvre) des charges indirectes en plusieurs parties des charges qui, elles, seront « directement » attribuables aux différentes productions.

### **b) Contenu des charges indirectes et directisation des charges**

Il découle des observations précédentes que selon les choix effectués par le gestionnaire, selon qu'il a ou non « directisé » certaines charges, le contenu des charges indirectes peut varier considérablement. A la limite, toutes les charges peuvent faire l'objet d'une directisation (directisation maximale) indépendamment les unes des autres, ce qui conduit à supprimer la notion de charges indirectes. Cependant, un tel calcul est rarement présenté de cette façon pour des raisons pratiques et logiques. En effet, si les choix en matière de clés de répartition des charges sont pratiquement illimités, il convient pour donner une certaine fiabilité à l'analyse, que ces clés reflètent au mieux la mobilisation réelle des ressources nécessitées par chaque production. Par exemple, les loyers et aménagements intérieurs sont souvent répartis en fonction des surfaces utilisées, mais on peut également tenir compte d'un coefficient supplémentaire reflétant l'usage plus ou moins intensif qui est fait des locaux (et qui se traduit par la nécessité plus ou moins fréquente de remplacer les sols, etc..).

Pour un grand nombre de charges, il est extrêmement difficile de trouver une clé de répartition qui paraisse adéquate sans mettre en place un système d'information excessivement lourd et coûteux. De ce fait, on regroupe habituellement ces charges sous le terme de charges indirectes et on les impute globalement en fin d'analyse comptable à chaque produit, le plus souvent au prorata des charges directes attribuées à chaque production.

### **2.2.2 Le problème de financement des coûts indirects**

Dans le souci de cerner ce problème, différentes réflexions et études ont été réalisées depuis 1992 sur le financement des coûts indirects au CERPOD. On peut citer en particulier :

- l'étude d'Alain Joyal sur la détermination d'un coefficient de taux indirect établi sur les prévisions budgétaires (en 1992) ;
- l'étude du Cabinet Sow en 1994 pour la certification des coûts indirects de 1993 ;
- la mission d'assistance technique sur la prise en charge des coûts indirects : Etude préparatoire à la Conférence entre le CERPOD et les bailleurs de fonds (1995) – BRUNO Detournay – Management Science for Health – USAID contact : DPE-3035-F270J.

Les connaissances acquises à travers ces études ont permis de mettre en place un cadre comptable et financier qui a facilité l'instauration d'un système de gestion et d'information financière de qualité.

Dans le même ordre, des modifications ont été apportées dans la présentation budgétaire du CERPOD et des procédures ont été mises en place pour bien qualifier les différentes charges.

Il faut noter d'autre part que ces études ont montré la pertinence de l'application d'un taux de couverture des charges de structure convenable du CERPOD.

Dans la pratique des difficultés subsistent encore non seulement dans la définition des charges indirectes, c'est à dire leur composition mais aussi dans l'adoption d'un taux de couverture des charges de structure approprié, à savoir :

- la diversité des règles et procédures de financement des bailleurs de fonds en présence (cf. l'analyse des pratiques des bailleurs de fonds) ;
- les taux estimés au cours des différentes études ne semblent pas avoir l'accord de la majorité des bailleurs qui les considèrent très élevés et sans rapport avec la situation des activités. Ce qui explique qu'actuellement divers taux sont appliqués en fonction de l'importance de l'appui institutionnel du partenaire. A cette date le taux de 22%, qui est le taux le plus élevé, concerne les financements USAID.

L'insuffisance des ressources financières de l'institut et la réduction du nombre de ses bailleurs de fonds font de la question de financement des charges indirectes, une des préoccupations sinon la plus importante pour laquelle il est urgent de dégager une vision claire de la problématique et de préciser les alternatives en matière de leur recouvrement. En effet, la pérennisation des activités de recherches assurées par l'INSAH et la valorisation optimale des expériences, connaissances, informations et expertises accumulées sont à ce prix.

### **3. Analyse des pratiques des principaux bailleurs de fonds de l'INSAH sur le financement des coûts directs**

Des résultats tirés des entretiens avec certains bailleurs de fonds résidant à Bamako et des conclusions d'études antérieures relatives aux pratiques des bailleurs de fonds, dans leur capacité à assurer un appui institutionnel en l'absence d'un programme dans le cadre d'un programme et dans leur propension à accepter la budgétisation des frais généraux, il en est ressorti les positions suivantes.

#### **3.1 La mise en place de l'appui institutionnel direct**

A ce niveau, la pensée dominante chez les bailleurs de fonds veut que les Etats prennent en charge le fonctionnement des institutions, donc les coûts indirects de ces entités.

Mais dans la pratique, l'application de cette idée est faite avec beaucoup de souplesse, surtout ces dernières années du fait de la situation des finances publiques qui ne permet pas aux Etats, d'assurer leurs engagements financiers vis à vis du CILSS. Ce qui justifie les aides ponctuelles ou les subventions octroyées par certains bailleurs.

Ainsi, le financement institutionnel direct d'organisme comme l'INSAH, ayant un statut public et inter étatique, est donc à priori contraire aux politiques affichées par les bailleurs.

Aussi, compte tenu des incertitudes liées à la mobilisation de ce type de ressources, on ne peut espérer créer les conditions financières durables nécessaires pour la pérennisation des activités de l'INSAH, à travers ce financement.

#### **3.2 La prise en compte des frais généraux**

La budgétisation des frais généraux pour des actions bien déterminées est admise par l'ensemble des bailleurs de fonds. En effet, l'analyse de la situation sur l'exécution financière de quelques projets spécifiques financés dans le cadre de deux programme majeurs fait apparaître des lignes budgétaires relatives aux dépenses telles que : salaire du personnel, frais de fonctionnement, électricité, location, etc..

Par contre, les conditions dans lesquelles la prise en charge des frais généraux est acceptée ne sont pas clairement connues à l'avance et ne sont pas uniformes.

Plusieurs partenaires de l'INSAH affirment que la nature juridique de l'institution concernée fait partie des conditions prises en compte. Car les mêmes règles ne sont pas appliquées aux organisations internationales, aux organisations non gouvernementales et aux administrations nationales.

Le problème juridique est souvent évoqué par des partenaires pour refuser le principe de facturation en temps cadres ou pour rappeler que la commercialisation des données et expertises par les programmes majeurs est contraire aux statuts actuels.

Mais des taux relativement élevés peuvent être acceptés pour des organisations à but lucratif dans le cadre des contrats réguliers (c'est le cas de l'USAID).

De manière générale, on peut constater que la quasi totalité des bailleurs de fonds interrogés au cours de cette présente mission et au cours de l'étude réalisée en 1995 par Bruno Detounay accordent des taux de frais généraux acceptables (cf. tableau récapitulatif des taux des frais généraux acceptés par les bailleurs).

Tableau récapitulatif des taux des frais généraux acceptés par les bailleurs

Bailleur	Taux indicatif de frais généraux*
FNUAP	6 -13%
USAID	-> 190%
Banque Mondiale	13%
ACDI	<- 22%
Coopération Française	5-15%
CRDI	13%
Rockefeller Foundation	10%

\* Remarque importante : ces taux revêtent des significations extrêmement variées selon le bailleur

Source : Document BRUNO Detournay, Mai 1995

Il faut noter aussi que même dans le cas des institutions publiques subventionnées, certains bailleurs de fonds peuvent accorder des taux relativement élevés pourvu que ces institutions aient directisé au maximum leurs charges sur les programmes ou sur les projets financés. Une telle opportunité doit être saisie par les institutions afin de recouvrer de la sorte leurs coûts indirects.

De l'analyse des pratiques des bailleurs de fonds, il apparaît donc une tendance favorable à contribuer à la couverture des coûts indirects liés aux programmes et projets qu'ils sont amenés à financer à travers des taux de frais généraux.

Dans le contexte actuel de l'INSAH, cette opportunité doit être rigoureusement exploitée, car le financement projet restera pour un certain temps encore le mode par lequel il sera possible de mobiliser un volume important de ressources nécessaires pour assurer sa pérennité.

C'est pourquoi l'Institut doit s'atteler à déterminer annuellement un taux optimum des charges transversales en s'efforçant d'isoler de manière plus précise ses différentes charges dans le cadre d'un système de gestion et d'information financière toujours plus efficace et plus performant.

#### **4. Détermination d'un niveau optimum des charges indirectes**

Si on se réfère aux concepts et aux définitions des charges directes et indirectes, on peut dire qu'il n'existe pas de règle absolue en matière de détermination des taux de charges indirectes, et que chaque entreprise ou institution est libre d'avoir sa propre interprétation en la matière.

Il existerait ainsi une gamme de ratios très différents par le contenu du numérateur (charges indirectes) mais aussi par le contenu du dénominateur (charges totales directes et indirectes, totalité des charges directes, etc.).

Par ailleurs, un taux peut être calculé de manière prospective (à partir des prévisions budgétaires) ou rétrospective (sur la base des charges constatées au cours d'une année).

Les deux dernières études sur les coûts indirects conduites au CERPOC par Alain Joyal et le Cabinet Aziz Sow ont abouti au calcul de deux taux suivants respectivement selon l'approche rétrospective et l'approche prospective : 21,49% et 27,37%.

De manière générale ces taux n'ont pas obtenu l'aval des bailleurs de fonds qui les trouveraient très élevés et sans rapport avec les activités des projets ou programmes financés. C'est cet état de choses qui explique l'application d'une multitude de taux de frais généraux.

Le contexte dans lequel les deux dernières études ont été réalisées a connu aujourd'hui des changements importants avec l'application des réformes relatives à l'organisation comptable et financière du CERPOD, la mise en place des procédures pour qualifier les différentes charges et les modifications apportées à la présentation budgétaire.

Avec ces acquis, il est relativement plus aisé d'isoler les charges indirectes de l'institut. C'est l'exercice auquel on s'est livré. Il a consisté à isoler tous les postes de dépenses transversales. Il s'agit principalement de :

- centre de gestion
- documentation ;
- diffusion-vulgarisation.

Comme les activités réalisées au niveau de ces trois postes intéressent toutes les structures, leurs dépenses sont considérées comme des dépenses de structure de l'INSAH, toutes les autres dépenses sont des charges directes, donc liées étroitement aux activités menées.

Le ratio : l'ensemble des dépenses de trois postes sur l'ensemble des dépenses totales de deux programmes majeurs donne le taux optimal de taux des frais généraux.

### Le calcul du taux optimal des frais généraux

A partir des chiffres du budget 1999 dont la présentation permet de mieux isoler ces postes, on peut déduire :

- Les charges indirectes de l'INSAH

#### *Centre de gestion*

. Budget centre de gestion	153 460 245
----------------------------	-------------

#### *CERPOD (au niveau du programme institutionnel)*

. Les dépenses documentation	16 700 000
------------------------------	------------

. Les dépenses information et vulgarisation	104 412 088
---	-------------

#### *AGROSOC –*

. Dépenses du résultat V	182 634 008
--------------------------	-------------

-----  
457 206 341

Le taux optimal des frais généraux =	457 206 341	
	-----	
	2 935 015 518	= 15,6%

Ce taux est relativement élevé parce que les charges telles que identifiées comportent en partie des charges directes, notamment en ce qui concerne les dépenses relatives à l'information et à la vulgarisation. En effet, dans l'état actuel de la performance du système comptable et financier, en particulier au niveau du programme majeur AGROSOC, il serait très fastidieux de procéder à une identification plus fine des charges.

Avec l'extension, dans le futur, des réformes comptables et financières et des procédures de qualification des charges à toute l'institution, il sera possible de maîtriser les charges de structure et de les maintenir à un niveau raisonnable.

## **5. Schéma des couvertures des charges à structures**

Dans le contexte actuel de l'INSAH, il s'agira surtout d'améliorer ce qui existe déjà. C'est pourquoi le schéma de couverture des charges de structure devrait s'appuyer sur les modalités suivantes : la budgétisation des frais généraux au niveau des projets ; la poursuite des efforts en matière de facturation des temps cadre et de directisation maximale des charges de structures ; et l'amélioration des capacités de génération des ressources propres.

### **5.1 La budgétisation des frais généraux au niveau des projets et programmes**

Il a été constaté dans les pratiques des bailleurs de fonds que des taux des frais généraux, dont le niveau varie d'un bailleur à un autre, sont accordés. Le niveau le plus élevé atteint 15% ; ce qui n'est pas bien loin du taux optimal de 15,6% calculé à partir du budget 1999. C'est pourquoi les responsables de l'institut devraient entreprendre des démarches plus suivies auprès des différents partenaires afin de les amener à concéder le niveau maximum permis par leurs procédures respectives.

Il serait possible aussi de faire participer les bailleurs à la couverture de ces charges au prorata de leur financement respectif..

Pour faire aboutir ces démarches avec succès le montage des projets et programmes doit bénéficier de plus en plus de la disponibilité d'une bonne information financière et comptable qui permettra de réviser annuellement ce taux optimal afin de le ramener à un niveau raisonnable.

### **5.2 La facturation des temps cadres**

Celle ci étant fondée sur le principe de la recherche de l'efficacité et de la compétitivité, il est recommandé de poursuivre ce type de facturation dans tous les projets qui acceptent le principe.

### **5.3 La directisation maximale des charges indirectes sur les projets/programmes financés**

A notre point de vue, pour assurer une stabilité financière à l'INSAH et une couverture soutenable de ses charges indirectes, la modalité la plus appropriée reste la directisation maximale des charges sur les projets et programmes.

Dans le principe, cette modalité semble avoir l'accord de la totalité des bailleurs de fonds. C'est pourquoi il nous semble urgent que les responsables de l'INSAH prennent les dispositions utiles pour sa mise en œuvre progressive. Car l'application de cette modalité nécessite, plus que les autres une information financière fiable et de bonne qualité dont l'Institut ne dispose pas pour le moment dans tous ses compartiments.

### **5.4 L'amélioration des capacités de génération des ressources propres**

En contre partie des efforts faits par les différents partenaires, l'Institut doit fournir des efforts, non seulement pour améliorer la qualité de ses prestations et de son système de gestion financière et comptable, mais aussi valoriser de manière optimale les expertises et les connaissances accumulées.

D'autre part l'Institut doit adapter sa politique de mobilisation de financement aux évolutions observées au plan des politiques d'aide au développement et aux exigences des procédures de financement suivies par les partenaires.

Ainsi, dans le respect des objectifs principaux poursuivis par les deux programmes majeurs, dont le renforcement des capacités et des expertises au niveau des Etats, l'Institut doit de plus en plus valoriser les domaines de compétence dans lesquels il dispose d'un avantage comparatif certain, en particulier : la gestion des systèmes d'information avec la constitution des banques de données, les expertises en matière de gestion des ressources naturelles, l'organisation des formations spécialisées dans les domaines de la population, de gestion des ressources naturelles etc..

A cet effet, l'Institut devrait pouvoir mettre en place les procédures appropriées pour :

- commercialiser les données stockées au niveau de ses banques de données et les expertises aux organisations non gouvernementales, aux organisations sous régionales et régionales, et aux projets sectoriels et programmes de développement financés dans les pays ;
- assurer le rôle d'agence d'exécution auprès des ONG, auprès des projets sectoriels et programmes financés dans des Etats.

Dans ce domaine précis, déjà au niveau de certaines institutions nationales de recherche, des innovations sont introduites dans leurs statuts pour leur faire jouer ce rôle. C'est le cas de l'Institut de recherches du Mali dont le statut vient d'être modifié par une loi prise tout récemment qui introduit des nouvelles dispositions lui permettant de jouer les fonctions d'agence d'exécution dans le monde rural.

Dans le souci d'assurer plus de visibilité aux institutions nationales de recherche des pays du CILSS, ce genre d'innovation mérite d'être introduite dans leurs statuts respectifs.

- poursuivre et diversifier les programmes spécifiques de formations spécialisées dans les domaines relatifs à la population et à la gestion des ressources naturelles au bénéfice de la clientèle ci dessus citée.

En plus de ces domaines, l'Institut doit explorer toutes les opportunités qui s'offrent à travers les domaines de compétence émergeant tels que : la lutte contre la pauvreté, l'excision, le VIH/SIDA, le développement de contenu de programme d'enseignement supérieur en démographie pour les institutions supérieures de formation etc...

Dans ces derniers domaines, les programmes majeurs de l'Institut peuvent jouer le rôle d'agence d'exécution pour renforcer, grâce à leurs expertises et compétences, les capacités des différentes ONG impliquées dans l'exécution des programmes y afférents financés dans le différents Etats..

Outre, les possibilités de génération des ressources qu'elles offrent, ces différentes actions permettront aussi de diversifier les partenaires de l'Institut.

## 6. Propositions

La préconisation des alternatives pour le recouvrement des coûts indirects ainsi que l'amélioration générale de la situation financière de l'Institut devraient s'inscrire dans les dynamiques qui s'opèrent actuellement au niveau des différents Etats.

En effet, tous les pays du CILSS sont engagés depuis plusieurs années dans la mise en œuvre des programmes d'ajustement et de libéralisation de leurs économies respectives, notamment à travers le démantèlement des monopoles assurant la gestion des services publics les plus essentiels ou à travers l'application des modalités privées de gestion de ces services avec pour objectifs principaux d'améliorer l'efficacité et les performances de leurs systèmes économiques respectifs et de renforcer la compétitivité des activités économiques entreprises dans ces pays.

Si l'Institut du Sahel, qui est une institution spécialisée, donc avec obligation de résultats, n'a pas pu être à l'avant garde d'un tel mouvement, il ne saurait être en dehors.

Aussi, pour accroître la compétitivité des prestations fournies par les centres opérationnels et leurs performances, le système de gestion financière et comptable de l'Institut doit être plus efficace, plus performant et plus compétitif.

C'est à ces conditions qu'il sera possible de mobiliser de plus en plus de ressources auprès des différents partenaires et de mener les activités dans des conditions financièrement soutenables.

Pour y parvenir, la mise en œuvre des actions suivantes s'impose de toute évidence, à savoir :

- l'extension à tous les compartiments de l'Institut, des réformes mises en application au niveau du CERPOD dans les domaines de l'organisation financière et comptable, de l'audit, de contrôle financier et de mise en place des procédures permettant d'isoler les différentes charges de l'Institut.

Cette action devrait permettre de disposer d'une bonne information financière et d'un système de gestion fiable, conditions nécessaires pour une plus grande transparence et pour une mobilisation optimale des ressources humaines et des compétences. En outre, ce système d'information et de gestion est indispensable pour permettre à l'INSAH :

- de connaître à chaque instant les charges indirectes et de suivre leur évolution ;
- d'assurer une répartition adéquate des charges de structures entre les projets et les prestations réalisées.

- la rationalisation de l'organisation actuelle de l'Institut

Pour éviter les conséquences des harmonisations contre-productives sur le fonctionnement de l'Institut, une certaine retouche de l'organisation actuelle est recommandée afin de donner plus d'autonomie et de flexibilité dans la gestion et dans les interventions des unités opérationnelles.

Enfin, pour éviter la démultiplication des structures d'appui au niveau des deux programmes, ce qui constitue une source de surcoûts ; il est proposé que toutes les structures d'appui et de valorisation des activités de recherche (unité de documentation, de diffusion et de vulgarisation) soient érigées en un centre autonome directement rattaché à la Direction Générale et intervenant comme prestataire extérieur des services aux unités opérationnelles.

- la mise en place d'une programmation fondée sur les besoins réellement exprimés pour lesquels les financements sont identifiés ou en cours de l'être.

Cette approche est seule à assurer que les fonds mobilisés seront efficacement utilisés et que les activités de recherche seront menées dans des conditions financièrement viables.

- l'intensification des actions de démarchage dans les Etats, notamment auprès des bureaux/pays des différents bailleurs de fonds, auprès des programmes et projets sectoriels financés dans les pays, et auprès des ONG nationales et internationales. Cette action aura l'avantage, non seulement de faire connaître l'INSAH et ses produits, mais aussi de diversifier ses partenaires.
- La poursuite des efforts de maîtrise des charges, notamment par :
  - la rationalisation de la consommation des fournitures y compris l'eau et l'électricité ;
  - la gestion rigoureuse des appels téléphoniques ;
  - et le recours systématique au courrier électronique plutôt que le fax.

## **7. Conclusions**

L'Institut doit poursuivre ses activités et valoriser de manière optimale les connaissances et les expertises accumulées, en vue de favoriser à terme, l'émergence de cet espace scientifique sahélien performant et dynamique.

Mais comment aboutir à cette finalité, si la question de sa pérennisation, qui passe inévitablement par la recherche de solutions durables au problème de coûts indirects, ne trouve pas de réponses appropriées ?

Mais quelles réponses viables, peut-on attendre dans le contexte actuel de l'INSAH où une institution spécialisée, avec obligation de résultats, fonctionne dans une logique de programmes plus marquée par des considérations politiques et administratives, alors que l'obligation de résultats implique la recherche de l'efficacité et de la performance ?

Ainsi donc, comme on peut le constater, la recherche des alternatives pour le recouvrement des coûts indirects de l'INSAH dépasse largement les simples actions ponctuelles identifiées dans le présent rapport. Elle constitue une question fondamentale dont le traitement doit être perçu dans le cadre global de l'Institution CILSS qui doit, elle aussi, chercher à inscrire son évolution dans le cadre des dynamiques qui s'opèrent dans les différents Etats et dans le cadre des changements majeurs qui sont observés ces derniers temps dans les politiques d'aide au développement.

C'est à ces conditions que le CILSS pourra continuer à jouer un rôle de plus en plus déterminant dans le développement durable de l'espace sahélien.

***ANNEXES***

## **LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

- IDRIS ALFAROUKH, PHD, Directeur Général de l'INSAH
- FASSERY DOUMBIA, Responsable du Centre de Gestion
- HAMARI SOUMAORO, Chef comptable et financier au centre de gestion
- NDOLO MOUSSA, Coordonnateur par intérim du Programme Majeur : CERPOD
- SAMBA LY, Coordonnateur par intérim du Programme Majeur : AGROSOC
- BA MOUSSA BATCHILY, Chef d'unité du Programme sur l'Information Environnementale
- JORGE OLIVEIRA, Conseiller de TMG/SRP Mali
- Madame TANGARA MINATA SIDIBE, Assistante Administrative et financière de TMG/SRP

## **BAILLEURS DE FONDS RENCONTRES**

- Monsieur BOUBACAR MONZON TRAORE, Assistant du Responsable du FNUAP, Absent de Bamako ;
- Monsieur DIALLO YACINE, Démographe, conseiller au FNUAP.
- Rebecca J. NIEC, Environnement/sécurité alimentaire  
Stratégie régionale pour l’Afrique de l’Ouest  
USAID
- ANDRE A. CLICHE, Conseiller Développement et conseil  
Ambassade du Canada
- ZAMILATOU CISSE, Conseiller en Economie  
Ambassade du Canada  
Service de la Coopération Canadienne au Mali

## **LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES**

- Etude préparatoire à la conférence entre le CERPOD et ses bailleurs de fonds  
Mai 1995  
BRUNO Datournay
  
- Financial Agricultural Research : A source Book  
April 1998  
ISNAR : International Service for National Agricultural Research
  
- Documents sur la situation d'exécution budgétaire et financière des deux Programmes Majeurs :
  - . au 31 Décembre 1998
  - . au 31 Décembre 1999
  - . au 31 Décembre 2000